ИЗДАТЕЛЬСКОЕ ТОВАРИЩЕСТВО
·СОЦІАЛИСТОВЪ-РЕВОЛЮЦІОНЕРОВЪ·
„РЕВОЛЮЦІОННАЯ МЫСЛЬ"

Въ борьбѣ обрѣтешь ты право свое!

М. В. ВИШНЯКЪ.

АВТОНОМІЯ И ФЕДЕРАЦІЯ.



·ПЕТРОГРАДЪ·

1917.

Типографія Т-ва «Грамотность», 5 Рождественская, 44



Автономія и федерація.

Автономія слово греческое. Федерація слово латинское. „Автономія“ состоитъ изъ двухъ частей, изъ двухъ коренныхъ словъ: „автосъ“—самъ и „номосъ“—законъ. Автономія, такимъ образомъ, это—самозаконность или самоуправленіе. Федерація происходитъ отъ латинскаго слова „федусъ“—союзъ. Федерація это—„союзность“.

Эти слова я какъ бы перевелъ съ иностраннаго языка на русскій; но помимо грамматическаго, или словеснаго обозначенія, оба эти термина имѣютъ смыслъ и болѣе общій—логическій, и болѣе спеціальный—юридическій и политическій. Вотъ всѣ эти смыслы автономіи и федераціи мы и должны разсмотрѣть для того, чтобы правильнѣе оцѣнить сравнительное значеніе той или другой формы государственнаго устройства.

Автономія въ логическомъ смыслѣ слова, т. е., по содержанію того понятія, которое заключается въ этомъ словѣ, это, самозаконность, самоуправленіе, право какого нибудь учрежденія, лица или совокупности лицъ, самому составлять законы и управлять по этимъ законамъ. Федерація по отношенію къ автономіи, въ такомъ общемъ смыслѣ, является какъ бы спеціальнымъ видомъ автономіи. Такъ что, если можно сказать, что автономія есть понятіе родовое, болѣе общее, то федерація это есть особый видъ автономіи, ея особая форма. Значитъ, не всякая автономія есть федерація, но всякая федерація обязательно предполагаетъ автономію.

Это опредѣленіе, можетъ быть, слишкомъ отвлеченно. Я поясню его на примѣрѣ. Всякій с.-р. предполагаетъ, что онъ уже тѣмъ самымъ является соціалистомъ, но не всякій соціалистъ является непремѣнно с.-р.: онъ можетъ быть соціалъ-демократъ, можетъ быть народный соціалистъ и т. д... Значитъ, болѣе широкимъ понятіемъ является понятіе автономіи, болѣе узкимъ, болѣе спеціальнымъ является понятіе федераціи. Это—въ самомъ общемъ видѣ вскрытое содержаніе понятія, или смысла того и другого слова.

И автономія, и федерація предполагаютъ децентрализацію, т. е., такую форму государственнаго устройства, при которой важные для народа вопросы права и государственнаго бытія рѣшаются не въ центрѣ, а на мѣстахъ, рѣшаются такъ, какъ то понимаетъ само населеніе данной мѣстности и какъ того требуютъ спеціальныя условія данной мѣстности.

Необходимость считаться съ мѣстными условіями географическими, бытовыми, этнографическими, національными, историческими и соціальными заставляетъ всякое государство рано или поздно «разгрузить» свое законодательство, препоручить и переложить часть своей власти съ центра на мѣста. Въ Британской Имперіи въ значительной мѣрѣ эта децентрализація уже осуществлена. Но и въ той формѣ, въ какой она осуществлена, она все-таки является недостаточной. И въ настоящее время въ Англіи поднятъ вопросъ о дальнѣйшей разгрузкѣ и децентрализаціи власти и о томъ, чтобы англійскій парламентъ, или парламентъ Британской Имперіи вѣдалъ только строго ограниченное, заранѣе опредѣленное количество совершенно необходимыхъ и одинаково общихъ для всѣхъ отдѣльныхъ частей Британской Имперіи—Канады, Австралійскихъ колоній, Южно-Африканскихъ республикъ, Индіи и т. д.—дѣлъ. И въ самой Британіи, на самомъ британскомъ островѣ, тоже признаютъ необходимымъ разгрузить центральный государственный парламентъ отъ мѣстныхъ дѣлъ. Предполагается, что каждая изъ трехъ большихъ частей Британскаго острова,—Шотландія, Уэльсъ и Англія въ собственномъ смыслѣ, — будутъ имѣть свой парламентъ

къ же, какъ сосѣднiй съ Британiей островъ Ирландiя. отъ эти отдѣльные мѣстные парламенты служили бы дспорьемъ при разгрузкѣ той безконечно большой и жной законодательной работы, которая сосредоточена я полностью въ единомъ парламентѣ британскаго государства въ Лондонѣ.

Даже не въ революцiонную пору, просто силою вещей, силу необходимости, въ силу того, что парламентъ опаетъ во множествѣ дѣлъ и заботъ, которыя онъ долнъ разрѣшать неотложно, всякое крупное государство, жетъ быть, и вопреки своей волѣ, вынуждается встать путь развитiя законодательной децентрализацiи, и законодательной автономiи.

Объ автономiи въ области управленiя, или centрализацiи управленiя, объ этомъ теперь уже и воюса не возникаетъ потому, что уже многiе вѣка въ демоатическихъ странахъ это самоуправленiе имѣетъ мѣсто. даже въ нашемъ государствѣ самодержавнаго перiода горiи тоже это самоуправленiе, или автономiя въ упранiи, правда, узкое и ограниченное, «куцое», какъ куцой ла и та конституцiя, которая въ началѣ 20 вѣка у насъ явилась, это ограниченное самоуправленiе, въ формѣ искаго и городского самоуправленiя, все-таки какъ ни къ существовало уже съ 1864 года. Правда, оно дѣйвовало не на пространствѣ всего россiйскаго государства, ке не на пространствѣ всей европейской части государа, но все-таки оно дѣйствовало; и при самодержавiи рскiе губернаторы и земскiе начальники также воплоли въ себѣ, — конечно, въ болѣзненной, уродливой ормѣ, — признанiе необходимости децентрализацiи въ равленiи; они воплощали въ себѣ отказъ отъ управленiя й страной изъ одного центра, изъ Петербурга.

По идеѣ губернаторы должны были быть представителями блюстителями интересовъ государства, какъ цѣлаго, на тахъ. На дѣлѣ же они подчинили интересы мѣстнаго еленiя интересамъ государевымъ, помѣщичьимъ и сво-. Всѣмъ, конечно, извѣстно, что какой-нибудь губерторъ на мѣстѣ имѣлъ больше власти и больше зла могъ

причинить народу, чѣмъ какая-нибудь общая мѣра, изданна центральной властью. И это совершенно естественно неизбѣжно, если принять во вниманіе, что чѣмъ власт ближе, тѣмъ она для населенія чувствительнѣе. «Разгрузка административнаго управленія и частичная передача упра вленія изъ центра на мѣста, это во всѣхъ государствах міра существовало и существуетъ. Если это государств не самодержавное, а свободная демократическая респу блика, тогда переданное на мѣста управленіе осуществляетс самимъ населеніемъ. А если это болѣе или менѣе не сво бодное, монархическаго строя государство, то мѣстно управленіе осуществляется обыкновенно черезъ особых представителей монархической власти, будутъ ли они на зываться губернаторами, намѣстниками, или какъ-нибуд иначе,—все равно это будетъ власть чиновниковъ, ил бюрократовъ, облеченныхъ довѣріемъ центра. Въ этом смыслѣ говорить о томъ, что автономія въ области упра вленія должна быть осуществлена, не приходится: эт фактъ существующій повсемѣстно, хотя и не повсю одинаково удовлетворительно дѣйствующій. Что же касает автономіи въ области законодательной, то она далеко н всюду существуетъ, но она совершенно неизбѣжна, ос бенно для государствъ съ обширнымъ протяженіемъ и многочисленнымъ, разноплеменнымъ и разнороднымъ своему укладу жизни населеніемъ. Тамъ это неизбѣжн и всякое не народное, не демократическое государст всячески старается только отдалить этотъ непріятный д себя моментъ, когда изъ центра оно вынуждено будет передать окраинамъ или на мѣста извѣстную долю свое власти.

Мы подходимъ къ вопросу, какія существуютъ реаль сложившіяся въ ходѣ исторіи виды федераціи и автоном Говоря объ автономіи, я имѣю въ виду лишь автоном законодательную, потому что объ автономіи въ управлен объ этомъ говорить, это доказывать, настаивать на н обходимости этого, повторяю, не приходится: это положе общепризнанное и это фактъ повсемѣстно существующій

Послѣ того, какъ мы разберемся въ вопросѣ о

автономіи и федераціи въ наглядной исторической обстановкѣ и въ формально-юридическомъ значеніи той и другой формы государственнаго устройства, мы подойдемъ къ разсмотрѣнію того же вопроса и съ точки зрѣнія политической, т. е. къ тому, къ чему въ условіяхъ Россіи 1917 года намъ, какъ гражданамъ россійскаго государства, призваннымъ рѣшать политическія судьбы страны, къ чему намъ слѣдуетъ, съ моей точки зрѣнія, стремиться?

Законодательная автономія наиболѣе яркая, наиболѣе легко опредѣляемая и отчетливая,—это автономія Канады, Новой Зеландіи, Южно-Африканскихъ, Австралійскихъ колоній и друг.,—при чемъ я нарочно не упоминаю здѣсь автономныя Канаду или Австралію, которыя, являясь автономными колоніями по отношенію къ британской имперіи, сами въ себѣ представляютъ федераціи.

Изъ типическихъ и крупныхъ федерацій мы имѣемъ: федерацію Сѣверо-Американскихъ штатовъ, федерацію швейцарскаго союза и германскую имперію.

Федераціи складывались исторически, отдѣльныя небольшія государства въ силу ряда экономическихъ, историческихъ, политическихъ, финансовыхъ и другихъ основаній тяготѣли другъ къ другу. У нихъ интересы оказывались настолько общими, чтобы вмѣсто того, чтобы каждому плохо дѣлать то, что они могли совмѣстно дѣлать хорошо, они соединялись вмѣстѣ и образовывали новое государство, союзное.

Союзное государство и есть то, что называется федераціей въ спеціальномъ, юридическомъ смыслѣ этого слова. Когда 130 лѣтъ тому назадъ закладывался фундаментъ Сѣверо-Американской демократической республики, штатовъ не было вовсе столько, сколько сейчасъ существуетъ. Отдѣльныя колоніи поселенцевъ, выселившихся изъ Англіи, въ силу гоненій на ихъ религіозную вѣру, образовали своего рода единства, самостоятельныя и независимыя, на первобытной еще невзращенной культурой почвѣ. Тамъ, гдѣ осѣли эти англійскіе новоселы, въ Сѣверной Америкѣ, тамъ они и образовали изъ себя и для себя колоніи, которыя признали себя въ 1776 г. «свободными отъ

одданства британской коронѣ и независимыми п
праву государствами (штатами)». Эти колоніи призна
необходимымъ войти въ соглашеніе другъ съ другом
вступили въ соединеніе между собой и выработали т
конституцію Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Шта
товъ, которая въ основѣ своей остается незыблемой д
настоящаго времени. Измѣненія въ конституціи были, н
основа ея съ 1787 года и доселѣ осталась прежняя.

По смыслу этой конституціи Сѣверо-Американскіе Соед
ненные Штаты —это великій народъ, который олицетворяет
нижней законодательной палатой, въ которую входят
представители отъ всего населенія, живущаго на терр
торіи Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатов
Американскіе Штаты, или отдѣльныя государственн
единства, которыхъ первоначально, когда образовывалас
американская федерація, было всего 13, которыя, увел
чиваясь въ своемъ числѣ, достигли въ настоящее врем
цифры 48. Эти единства увеличивались соотвѣтствен
разселенію и увеличенію численности американскаго народ
увеличивалось и число представителей въ законодательн
палатѣ всего американскаго народа. Но помимо этой ни
ней палаты съ самаго начала существованія американск
федераціи создана была верхняя палата, въ которую вх
дило по два представителя отъ каждаго штата, независи
отъ численности населенія каждаго изъ этихъ штато
и независимо отъ политическаго, экономическаго и с
ціальнаго значенія этого штата и роли его въ образован
федераціи. Всякій штатъ, какой бы онъ ни былъ величин
большой или малый, все равно для защиты своихъ „шта
скихъ“ интересовъ посылаетъ одинаково двухъ предс
вителей въ верхнюю палату.

Въ своей совокупности эти 96 представителей-сена
ровъ образуютъ верхнюю палату американской республи
которая пользуется такой же властью, какой пользую
представители всего народа, избранные независимо
принадлежности къ тому или иному штату, и, какъ пред
вители всего американскаго народа, собраны въ чи
435 въ нижней палатѣ. Такимъ образомъ, по американс

нституціи, федеративное устройство государства состоитъ къ-бы изъ двухъ ярусовъ: нижній ярусъ—палата представителей представляетъ и защищаетъ интересы всего народа, независимо отъ принадлежности избирателя и наленія къ тому или другому штату, и верхняя палата енатъ),—которая представляетъ и защищаетъ специальные тересы каждаго отдѣльнаго штата, и въ которую вхотъ на равноправныхъ началахъ по два представителя—натора отъ каждаго штата. Обѣ эти палаты вмѣстѣ разуютъ конгрессъ, которому въ цѣломъ и предоставлена я законодательная власть.

По тому же приблизительно типу созданъ законодательй органъ въ Швейцаріи. Тамъ тоже существуетъ національный совѣтъ, или нижній ярусъ—нижняя палата, въ торую входятъ представители отъ всего швейцарскаго селенія, или народа, независимо отъ того итальянскаго, анцузскаго или нѣмецкаго происхожденія избиратели, въ какомъ именно кантонѣ они живутъ. А въ верхней латѣ, въ совѣтѣ кантоновъ собирается 44 представителя, и по два представителя отъ каждаго изъ 22 отдѣльныхъ нтоновъ, которые въ своей совокупности и образуютъ ейцарскій союзъ, которые вмѣстѣ съ нижней палатой разуютъ обще швейцарскій законодательный органъ—озное собраніе, осуществляющее всю законодательную сть государства.

На томъ же принципѣ, какъ Соединенные Штаты и ейцарскій Союзъ, основана федерація Австралійскаго юза и „унія“ Канады. Въ нижнюю палату входятъ едставители всего австралійскаго народа, а въ верхнюю 6 сенаторовъ или представителей отъ отдѣльныхъ штавъ или, какъ они называются въ конституціи, „первональныхъ государствъ“: Тасманіи, Южнаго Валлиса, Западной страліи, Южной Австраліи, Квинсленда и Викторіи. кже и въ конституціи Канады, первоначально объединшей и въ общій союзъ провинціи Канады (Онтаріо и ебекъ), Новую Шотландію, Новый Брауншвейгъ, а позднѣе ючившей въ объединеніе еще 4 сосѣднія „провинціи“.

Въ наиболѣе распространенно въ типѣ федеративнаго

устройства законодательный органъ состоитъ изъ двухъ палатъ. Въ нижнюю палату входятъ представители отъ всего народа, независимо отъ принадлежности ихъ къ отдѣльнымъ кантонамъ, штатамъ, первоначальнымъ государствамъ, провинціямъ; въ верхнюю палату входятъ представители именно отъ этихъ кантоновъ, штатовъ и провинцій и первоначальныхъ государствъ, какъ таковыхъ. При этомъ число представителей отъ каждаго изъ этихъ штатовъ, колоній или первоначальныхъ государствъ равны между собой независимо отъ значенія и роли экономической, политической и соціальной каждаго изъ этихъ штатовъ въ общей системѣ государственнаго устройства страны.

Теперь обратимся къ другому типу устройства федеративнаго государства. Возьмемъ Германскую имперію. Законодательную палату или парламентъ составляютъ тамъ представители всего Германскаго народа, независимо отъ того, къ какому изъ отдѣльныхъ государствъ они принадлежатъ. Всѣ вмѣстѣ они посылаютъ въ совокупности всего 397 членовъ германскаго рейхстага или народныхъ представителей. Но поверхъ этой нижней палаты существуетъ своеобразной формы вторая палата, особый союзный совѣтъ, который, въ сущности и олицетворяетъ собой федеративное устройство Германскаго государства. В этотъ союзный Совѣтъ входятъ представители отдѣльныхъ частей Германской имперіи: Баваріи, Саксоніи, Вюртемберга, Бадена, Гессена, всѣхъ 25 отдѣльныхъ маленькихъ государствъ, входящихъ въ составъ Германской имперіи. Но въ то время, какъ въ федераціяхъ Англо-Саксонскаго міра: Американской, Австралійской, Канадской, и федераціи Швейцарской, каждое отдѣльное маленькое государство, штатъ или кантонъ, имѣетъ одинаковое число представителей въ органѣ, блюдящемъ или слѣдящемъ за сохраненіемъ интересовъ этого отдѣльнаго государства, кантона или штата,—въ это время въ соотвѣтствующемъ органѣ германской федераціи число представителей отъ каждаго изъ отдѣльныхъ государствъ, входящихъ въ составъ общей германской имперіи, разное. Оно находит

ъ зависимости отъ политическаго вѣса тѣхъ отдѣльныхъ осударствъ, которыя вошли въ составъ обще-германскаго юза. Въ Союзномъ Совѣтѣ физически могутъ и не присутствовать всѣ тѣ 17 представителей, которыхъ имѣетъ раво посылать королевство прусское. Но Пруссія въ лицѣ воего, хотя бы,одного присутствующаго въ союзномъ совѣтѣ редставителя, имѣетъ право при обсужденіи вопроса о ереустройствѣ Германіи вліять на это рѣшеніе 17 голосами, въ то время какъ другія государства, входящія въ оставъ Германіи, имѣютъ право пользоваться гораздо еньшимъ числомъ голосовъ. Такъ Баварія пользуется голосами, Вюртембергъ и Саксонія 4 голосами Баденъ Гессенъ всего 3 голосами, Мекленбургъ-Шверинъ и Браунвейгъ—2, а всѣ остальныя 17 мелкихъ государствъ, входящихъ въ составъ Имперіи, пользуются всего по 1 голосу аждое. Вы видите какъ тутъ точно,—не знаю, насколько равильно, можно сказать на вѣсахъ взвѣшено политическое значеніе, экономическая мощь, социальная роль аждаго изъ составныхъ частей германской федераціи.

Вотъ два типа, исторически сложившіеся типы устройства государствъ на федеративныхъ началахъ, которые уществуютъ въ настоящее время. Они существуютъ уже авно, какъ я уже сказалъ, и различіе между ними совершенно ясное. Въ одномъ случаѣ каждое основное государство или часть государства, входящая въ составъ цѣлаго государства, или государство—членъ, какъ его называютъ въ литературѣ, всѣ они приравнены другъ къ другу, а ъ другомъ случаѣ они разнятся между собой. Обще всѣмъ тимъ федераціямъ то, что онѣ образовывались путемъ ліянія, путемъ сочетанія существовавшихъ ранѣе отдѣльныхъ государственныхъ единствъ, кантоновъ, штатовъ, ровинцій, первоначальныхъ или самостоятельныхъ независимыхъ государствъ. Они соединялись потому, что возникала центростремительная и взаимнопритягательная сила которая толкала эти единства къ объединенію и къ образованію новаго государства, союзнаго единства, союзнаго государства—федераціи.

При - автономномъ устройствѣ государства положеніе

какъ разъ обратное изложенному. Тамъ не съ мѣста ш объединеніе къ центру, а изъ центра въ силу необх димости признавалось нужнымъ передовѣрять осуществле части законодательной власти на мѣста, отдѣльны государствамъ или отдѣльнымъ единствамъ, связанны общностью историческихъ судебъ, языка, національны признаковъ, и т. д.

Теперь намъ и надлежитъ разсмотрѣть, во-первых вопросъ о томъ,—чѣмъ юридически отличается одна фор государственнаго устройства отъ другой и, во вторыхъ, ка политически желательно разрѣшить этотъ вопросъ въ Росс

Исторически совершенно ясно, что федерація имѣе мѣсто тамъ, гдѣ отдѣльныя самостоятельныя части соед няются вмѣстѣ и передовѣряютъ осуществленіе ряда свои законодательныхъ полномочій —центру. Когда германскія г сударства или швейцарскіе кантоны, или американскіе штат или австралійскія первоначальныя государства или кана скія провинціи сливались вмѣстѣ, они сливались пото что историческая необходимость заставляла ихъ осущес влять совмѣстно рядъ такихъ полномочій, которыя раздѣльности каждому изъ этихъ отдѣльныхъ единст было бы осуществлять гораздо труднѣй или совсѣмъ подъ силу. И юридически вся власть или вся конст туція федераціи основываются на передовѣріи осуществл нія извѣстной части власти законодательной (исполн тельной и судебной), которое центральному органу дают составляющія цѣлое части.

Основа федераціи: мѣстность, окраина, часть, канто штатъ, первоначальное государство, независимое госуда ство, словомъ всѣ многоразличные виды общежитія, ко рые объединяютъ свои усилія для того, чтобы созд сложное цѣлое, которое болѣе удачно осуществляло общія имъ всѣмъ частныя задачи и цѣли.

При автономіи мы имѣемъ какъ разъ обратное юри ческое отношеніе. Существуетъ единое, обыкновенно ц трализованное государство. Въ силу ряда историческ экономическихъ соціальныхъ, политическихъ и други причинъ это централизованное государство не мож

цѣлесообразно осуществлять всей полноты своей власти. И такое централизованное государство вынуждается передовѣрять мѣстамъ свою власть, децентрализовать сначала управленіе, а потомъ и законодательство. Централизованное государство передаетъ осуществленіе своей законодательной власти мѣстамъ, окраинамъ, колоніямъ своимъ, штатамъ, кантонамъ, провинціямъ, первоначальнымъ государствамъ.

Признаки тутъ и тамъ совершенно отчетливые. Въ одномъ случаѣ мы имѣемъ процессъ сосредоточенія государственной власти, идущей въ мѣста, въ центръ. Это при федеративномъ устройствѣ государства. А при автономномъ устройствѣ мы имѣемъ дѣло съ обратнымъ процессомъ, т. е., съ передачей власти изъ центра на мѣста.

Историческіе примѣры, которые я приводилъ, полностью подтверждаютъ эту юридическую конструкцію и, по существу, они то и дали основаніе къ этой конструкціи, потому что право идетъ за фактами, за жизнью, а не наоборотъ, не жизнь приспособляется къ праву. Австралійскія колоніи, Канада, Южно-Африканскія республики представляютъ изъ себя автономію, потому что британское государство передало, препоручило имъ осуществленіе своихъ законодательныхъ, исполнительныхъ и судебныхъ правъ. Между тѣмъ, при федеративномъ устройствѣ, наоборотъ: центръ, обще государственное федеративное учрежденіе пользуется только той властью и только въ такой мѣрѣ можетъ ее осуществлять, въ какой оно уполномочено этими отдѣльными составными частями. Это юридическое различіе имѣетъ очень большое политическое значеніе, которое выражается въ томъ, что всякая автономія, зависящая отъ воли центральнаго законодательнаго учрежденія, существуетъ юридически лишь до тѣхъ поръ, пока законодательная воля центра терпитъ, допускаетъ или предоставляетъ мѣстамъ, окраинамъ, колоніямъ осуществлять эту автономную власть въ области управленія, законодательства или суда. Канада, Австралія или Новая Зеландія, всѣ эти колоніи Британскаго государства, образующія внутри себя федераціи, пользуются автономіей, т. е. самостоя-

тельностью въ области управленія, законодательства и суда по отношенію къ Великобританіи. И эти автономіи по содержанію того, что имѣютъ право сдѣлать сами по себѣ: Новая Зеландія, Австралія, Канада, Южно Африканскія республики, куда больше или шире того, что въ правѣ сдѣлать самъ по себѣ какой-нибудь американскій штатъ или самостоятельное государство германской имперіи. Я уже не говорю о какомъ-нибудь германскомъ Шварцбургѣ или Рейсѣ, младшей или старшей линіи, но сфера власти автономной Канады значительно шире и больше, чѣмъ сфера власти самостоятельныхъ государствъ, Бадена, Гессена или даже Саксоніи и Баваріи, входяшихъ въ составъ германской федераціи. Значитъ, автономія вовсе не предполагаетъ обязательно, что въ сферѣ самостоятельнаго осуществленія полномочій государственной власти, законодательства, управленія или суда, автономія у ж е или м е н ь ш е, нежели та власть и тѣ государственныя полномочія, которыя могутъ осуществлять государства, входящія въ составъ федераціи. Вовсе нѣтъ. Я на примѣрѣ покажу ниже, что въ правѣ автономная Австралія, зависящая отъ воли центральнаго британскаго парламента, что она можетъ сдѣлать самостоятельно, не запрашивая парламента въ Лондонѣ. И вся разница между автономіей и федераціей заключается въ томъ, что свою власть австралійскій парламентъ, или парламентъ южныхъ африканскихъ республикъ осуществляетъ на основаніи того акта, который изданъ общебританскимъ парламентомъ въ Лондонѣ. Этотъ законодательный актъ въ любой моментъ времени можетъ быть измѣненъ, можетъ быть съуженъ, можетъ быть вовсе отмѣненъ. И юридически, формально та автономія, которой пользуются Австралія, Канада, Южно-африканскія республики, эта автономія можетъ быть въ любой моментъ новымъ актомъ ограничена, или вовсе можетъ быть уничтожена.

Автономное единство, не въ правѣ самовольно или односторонне своей волей расширять предѣлы своей власти, всегда зависящей отъ той воли, которая представила автономію. Въ этомъ основное отличіе между автономіей и феде-

раціей, когда государства, входящія въ составъ цѣлаго, отдѣльные штаты, кантоны, первоначальныя государства, юридически сами опредѣляютъ свою судьбу и судьбу цѣлаго, потому что вся конституція Германской Имперіи, Швейцарскаго союза, Сѣверо-Американск. Соедин. Штатовъ, Австралійской федераціи покоится на совокупной волѣ и рѣшеніи тѣхъ отдѣльныхъ частей, которыя образуютъ собой всѣ эти федераціи. Въ частности, какой-нибудь Американскій Штатъ самъ въ лицѣ своихъ представителей двухъ сенаторовъ, участвующихъ въ верхней палатѣ американскаго парламента, или конгресса, каждый отдѣльный штатъ формально участвуетъ въ измѣненіи конституціи, или въ опредѣленіи того круга вѣдѣнія, компетенціи или власти, которая принадлежитъ отдѣльнымъ штатамъ или союзу американскихъ штатовъ, какъ цѣлому. Между тѣмъ, при автономіи, какъ бы широка и всеобемлюща она ни была,—въ измѣненіи предѣловъ автономіи единица, пользующаяся ею, никакого участія принимать не въ правѣ. Въ этомъ существенное, хотя быть можетъ нелегко уловимое съ перваго взгляда отличіе.

Повторяю, разница между автономіей и федераціей заключается отнюдь не въ томъ, что автономія уже федераціи; не въ томъ, что при автономіи автономная часть государства является болѣе ограниченной въ предѣлахъ своей самостоятельности и болѣе зависимой, нежели при федеративномъ устройствѣ тѣ отдѣльныя государства, провинціи, штаты, или кантоны, которые входятъ въ эту федерацію. Не въ этомъ разница, потому что существуютъ государства, входящія въ составъ федераціи, которыя по своей компетенціи, по предѣламъ своей власти законодательной, судебной и административной куда уже, куда ограниченнѣе, куда менѣе самостоятельны, куда болѣе зависимы, нежели существующіе виды автономіи. Повторяю, всякій штатъ Америки, всякій кантонъ Швейцарской федераціи, всякое государство, входящее въ составъ германской федеративной имперіи, каждый изъ нихъ уже и ограниченнѣе по своей власти и компетенціи, нежели та сфера власти, которую можетъ осуществлять Австралійская или

Канадская колоніи, пользующіяся только автономіей. Не надо, слѣдовательно, думать, что всякая автономія тѣмъ самымъ уже федераціи. Разница заключается въ томъ, что при автономіи компетенція или осуществленіе законодательной, судебной и исполнительной власти отдѣльной частью государства, штатомъ, кантономъ находится лишь формально и юридически въ исключительной зависимости отъ центральнаго законодательнаго органа. Политически Англія можетъ и не совладать съ Южно-Африканскими республиками, съ Новой Зеландіей и Австраліей, если они вмѣстѣ поведутъ борьбу противъ централизаторскихъ стремленій лондонскаго общебританскаго парламента, но формально, юридически все то, что осуществляется парламентами Австралійскимъ, Канадскимъ и Южно-Африканскимъ, все это осуществляется ими отъ имени, во имя и въ предѣлахъ той власти, которая имъ предоставлена законодательными актами, изданными лондонскимъ парламентомъ.

Всѣ автономіи зиждутся всегда на волѣ того центра законодательнаго, который предоставляетъ автономію, а при федераціи отдѣльныя „части", образующія союзное федеративное государство, сохраняютъ за собой рядъ полномочій.

Можно на нѣсколькихъ конституціонныхъ текстахъ проиллюстрировать разницу между федераціей и автономіей.

Федерація обыкновенно строится такъ, что образующія данную федерацію государства сохраняютъ всю свою независимость и самостоятельность, поскольку ограниченія въ пользу цѣлаго не оговорены спеціально въ конституціи. Возьмите федеральную конституцію Швейцаріи, — тамъ сказано въ ст. 3. „Кантоны суверенны (т. е. верховны) постольку, поскольку ихъ суверенитетъ неограниченъ союзной конституціей и, какъ таковые, они, эти кантоны, обладаютъ всѣми правами, не переданными союзной власти". Это очень типичная статья для федеральныхъ конституцій. Также и въ конституціи С. А. Соединенныхъ Штатовъ спеціальный раздѣлъ отъ перечисляетъ, что имѣетъ право дѣлать конгрессъ Соединенныхъ Штатовъ и спеціальный раздѣлъ редусматриваетъ, чего не имѣю ъ права дѣлать отдѣльны

штаты. Въ Австралійскомъ Союзѣ и въ Германской Имперіи также положительнымъ образомъ опредѣлена компетенція цѣлаго—союза. По смыслу федеральныхъ конституцій все, вся полнота власти лежитъ какъ бы въ отдѣльной части, въ частицѣ цѣлаго, союзнаго государства, сохраняющей всю власть за собой, за исключеніемъ нѣкоторыхъ существенныхъ и важныхъ полномочій, передаваемыхъ ею въ центръ объединенія.

Какія же это полномочія? Эти полномочія обыкновенно такого рода: центральному органу федеративнаго государства предоставляется, во первыхъ, рѣшеніе вопроса внѣшней политики, взаимоотношенія съ другими государствами, международные вопросы и международное представительство. Затѣмъ, во вторыхъ,—организація и руководство военными силами. Совершенно естественно, что не можетъ отдѣльный кантонъ вести свою военную политику. Затѣмъ внѣшняя торговля, таможенная политика, финансовыя мѣропріятія обыкновенно осуществляются также сообща и однообразно для всего федеративнаго государства; монетная система; система мѣръ и вѣсовъ; желѣзныя дороги; единая почта и телеграфъ, и т. д. Въ Германіи, напримѣръ, всѣ наиболѣе значительныя соціальныя реформы, какъ извѣстно, проведены не Баваріей, Пруссіей, Баденомъ и Гессеномъ въ отдѣльности, а проведены въ общеимперскомъ или въ обще федеративномъ масштабѣ: германское гражданское уложеніе, проектъ уголовнаго уложенія, мѣры соціальнаго страхованія рабочихъ и т. д. Всѣ другія государственныя задачи осуществляются усиліями отдѣльныхъ членовъ, входящихъ въ составъ федеративнаго государства.

При автономіи положеніе какъ разъ обратное: даже не оговаривается спеціально, что вся власть сохраняется всецѣло за центромъ, это предполагается само собой незыблемымъ, а оговаривается спеціально, что именно автономной единицѣ предоставляется право разрѣшать самостоятельно и невозбранно. Именно въ такой формѣ выражается автономія, когда ей предоставляется рѣшеніе вопросовъ культуры, вопросовъ мѣстнаго хозяйства. Но автономія, вообще говоря, конечно, не можетъ ограничи-

ваться удовлетворенiемъ однѣхъ культурныхъ или мѣстныхъ хозяйственныхъ нуждъ. Достаточно привести для примѣра инструкцiю, которую Англiя издала для губернаторовъ автономныхъ колонiй или «колонiй съ отвѣтственнымъ правительствомъ» въ 1892 году. Согласно этой инструкцiи губернаторъ является какъ бы представителемъ или посломъ Англiи на территорiи автономной колонiи и обязанъ, политически обязанъ прислушиваться къ мнѣнiю или, какъ сказано въ инструкцiи,—къ совѣту законодательнаго органа, существующаго въ автономной колонiи. Губернаторъ обязанъ подписывать всѣ рѣшенiя, принятыя на мѣстахъ, за исключенiемъ нѣкоторыхъ вопросовъ, которые онъ самъ не въ правѣ подписывать безъ рѣшенiя или не выслушавъ мнѣнiя центральной власти въ Лондонѣ. Исключенiе касается всего 7 рядовъ вопросовъ; всѣ же остальные всецѣло предоставлены рѣшенiю и усмотрѣнiю автономныхъ колонiй. Эти вопросы слѣдующiе: 1) Всѣ законопроекты о разводѣ лицъ, соединенныхъ церковнымъ бракомъ. (Въ Англiи, какъ и въ Россiи, вопросъ о связи государства съ церковью и святости брака стоитъ все еще очень остро). 2) Всѣ законопроекты о назначенiи самому губернатору денежныхъ, земельныхъ или иного рода подарковъ или наградъ. 3) Всѣ законопроекты о денежной валютѣ въ колонiи. 4) Всѣ законопроекты о дифференцiальныхъ пошлинахъ. 5) Всѣ законопроекты, несогласные съ обязанностями, принятыми на себя Англiей въ силу разныхъ международныхъ трактатовъ. 6) Всѣ законопроекты, стѣсняющiе свободу правительства центральнаго въ распоряженiи военными и морскими силами въ колонiи, и 7) Всѣ законопроекты чрезвычайнаго содержанiя, которые явились бы ограниченiемъ верховной власти Англiи или политическихъ и гражданскихъ правъ англiйскихъ подданныхъ, живущихъ въ колонiи, равно какъ и тѣ законопроекты, которые могли бы нанести ущербъ: торговлѣ, судоходству, метрополiи или другимъ колонiямъ Великобританiи.

За исключенiемъ этого, строго ограниченнаго перечня вопросовъ, всѣ остальные вопросы автономныя колонiи

Англіи имѣютъ формальное право, юридически могутъ рѣшать самостоятельно.

Вы видите, такимъ образомъ, что бываютъ случаи, когда и при автономіи, правда не въ конституціи, а въ инструкціи специально оговаривается не то, что автономная единица въ правѣ дѣлать, а то, чего она своею властью не въ правѣ дѣлать, въ предположеніи, что все остальное она дѣлать въ правѣ. Но какъ обычное правило, надо сказать, что отмѣченный признакъ сохраняетъ свою силу: при федераціи центру указывается, что онъ можетъ дѣлать, а мѣстамъ указывается, что они дѣлать не могутъ, а при автономіи наоборотъ,—центръ указываетъ, что могутъ дѣлать мѣста, сохраняя за собой всю ту сферу власти, которая спеціально не исключена, какъ предметъ вѣдѣнія автономной единицы.

Вотъ это теоретическое и, можно сказать, законченное понятіе приходится имѣть въ виду при подходѣ къ рѣшенію вопроса о томъ, что же желательно въ условіяхъ россійскаго государства. Я долженъ сказать еще два слова по поводу того, чѣмъ отличается всякое единое государство на автономныхъ началахъ организованное или на началахъ федеративныхъ, чѣмъ отличается всякое единое государство отъ государства не единаго. Можетъ быть, вѣдь, и такое положеніе, что отдѣльныя, совершенно самостоятельныя государства, не входящія въ постоянный и прочный союзъ другъ съ другомъ, сообща и совмѣстно рѣшаютъ рядъ неотложныхъ задачъ, какъ, напримѣръ, Англія, Франція и Россія, во время войны, рѣшаютъ вопросы стратегическіе, финансовые и политическіе сообща. Онѣ связаны международнымъ договоромъ. Валюта у нихъ, до извѣстной степени, зависитъ одна отъ другой, т. е. цѣнность національной денежной единицы въ одной странѣ зависитъ отъ цѣнности денежной единицы въ другой странѣ. Словомъ, у нихъ есть цѣлый рядъ важныхъ связывающихъ ихъ другъ съ другомъ, нитей жизни и государственнаго бытія. Но эти государства не образуютъ единаго **новаго**, сложнаго государства. Это—государства, вступившія въ союзъ, во **вре-**

2*

менный и условный союзъ между собой для осуществленія извѣстныхъ опредѣленныхъ цѣлей. Вотъ такого рода союзное образованіе, когда государства не прочно, не длительно связаны одно съ другимъ, когда они не создаютъ, не вырабатываютъ своей новой, общей для нихъ, конституціи, по которой они стали бы жить, вотъ такого рода образованіе носитъ названіе конфедераціи. Не федераціи, а конфедераціи.

Итакъ, чѣмъ отличаются всѣ эти понятія: конфедерація, федерація и автономія?

Конфедерація это не единое государство, это есть соединеніе двухъ или многихъ независимыхъ и самостоятельныхъ государствъ для временныхъ и условныхъ цѣлей, которыя они совмѣстными усиліями осуществляютъ,—будь то цѣли политическія, экономическія, финансовыя, безразлично.

Федерація и автономія имѣютъ мѣсто при наличности единаго государства. Автономія и федерація предполагаютъ, что государство едино, одно, но децентрализовано.

Федерація, или союзное государство исторически возникаетъ тогда, когда отдѣльныя части, отдѣльныя мѣстности, провинціи, территоріи, штаты, кантоны, первоначальныя государства соединяются вмѣстѣ и создаютъ новое сложное государство для постояннаго и прочнаго совмѣстнаго осуществленія общихъ государственныхъ цѣлей. Исторически только такъ создавались федеративныя государства.

При автономіи мы имѣемъ положеніе обратное: государство настолько перерастаетъ свои задачи, настолько становится громоздкимъ и сложнымъ, что вынуждено въ силу ряда причинъ разгрузить свою законодательную, судебную и исполнительную дѣятельность, передавъ часть своихъ полномочій окраинамъ, провинціямъ, территоріямъ, колоніямъ, какъ вы ихъ ни назовите. Я говорю о томъ, что исторически или фактически отличаетъ возникновеніе конфедераціи отъ возникновенія федераціи или автономіи.

Юридически-же разница между конфедераціей, съ одной стороны, и федераціей и автономіей, съ другой, заключаются въ томъ, что при конфедераціи мы имѣемъ

международный договоръ, международное соглашеніе, ко-
торое лежитъ въ основѣ осуществленія тѣхъ общихъ за-
дачъ, которыя преслѣдуютъ, напримѣръ, Россія, Франція и
Англія, или преслѣдовали Австрія, Германія и Италія. При
федераціи же и при автономіи мы имѣемъ конституцію
внутри государства, опредѣляющую взаимоотношенія мѣст-
ной и центральной властей. При федераціи вся первона-
чальная власть предполагается за частью, за мѣстностью
за территоріей, за кантономъ, за штатомъ, за первона-
чальнымъ государствомъ. При автономіи, наоборотъ, вс
полнота власти предполагается за центромъ. При федераці
конституція оговариваетъ положительно то, что может
дѣлать центръ или центральная власть, центральный па-
рламентъ, центральный законодательный органъ и то, чег
не можетъ дѣлать парламентъ мѣстный, территоріальный
кантональный, первоначальнаго государства, штата и т. д
При автономіи же вся власть и весь кругъ вѣдѣнія авто-
номной единицы всецѣло опредѣляется актомъ односторон-
няго предоставленія или передачи власти изъ центра. На-
конецъ, разница между автономіей и федераціей заклю-
чается въ томъ, что при федеративномъ устройствѣ вся кон-
ституція зиждется на волѣ территорій, кантоновъ, перво-
начальныхъ государствъ, которыя принимаютъ участіе в
учредительной власти, въ созданіи конституціи, въ пере-
смотрѣ и измѣненіи конституціи. Между тѣмъ какъ при
автономіи вся конституція автономнаго единства зиждетс
всецѣло на усмотрѣніи органа центральнаго. Если какую
нибудь сферу власти законодательной, исполнительной ил
судебной какой-нибудь органъ на мѣстѣ и можетъ осу-
ществлять, то лишь въ тѣхъ предѣлахъ, лишь до того
пока это терпитъ, допускаетъ, или предоставляетъ цен-
тральный законодательный органъ. Я перечислилъ различі
которыя исторически, юридически и политически отли-
чаютъ автономію отъ федераціи. Логически же, какъ
въ началѣ уже говорилъ, и то и другое — и федерація
автономія — предполагаютъ самоуправленіе и децентрали-
зацію, и автономія въ смыслѣ логическомъ шире и первѣ
понятія федераціи. Какъ самъ соціализмъ шире соціал

революціоннаго направленія въ соціализмѣ, такъ и автономія шире того особаго вида автономнаго устройства государства, которое выражается въ формѣ федеральной.

Переходимъ къ послѣднему и практически наиболѣе важному вопросу о томъ, какая форма государственнаго устройства болѣе цѣлесообразна въ условіяхъ Россіи 1917 года?

Мы находимся сейчасъ въ такихъ условіяхъ, что не закладываемъ храмину россійскаго государства, а то, что сдѣлано не нами, а вѣками и поколѣніями до насъ, то теперь должно быть наиболѣе совершеннымъ образомъ организовано и устроено. Передъ нами великое, необъятное по пространству и многоплеменности государство. Этотъ фактъ ставитъ насъ какъ бы передъ необходимостью того, что о федераціи мы и говорить не можемъ, потому что федерація всегда имѣетъ мѣсто, когда отдѣльныя маленькія государства: кантоны, штаты, первоначальныя государства соединяются вмѣстѣ и говорятъ: «вотъ что можетъ дѣлать центръ, а все остальное дѣлаемъ мы». Наоборотъ, у насъ, какъ фактъ, имѣется громадное и разноплеменное государство, и мы понимаемъ всѣ, какъ понимаетъ это и Англія при монархическомъ своемъ строѣ, безъ революціи, что дальше существовать такъ невозможно, что совершенно необходима „деволюція" законодательной власти, разгрузка законодательства. Какъ же намъ теперь организовать власть? Мы можемъ, конечно, организовать власть такъ, какъ она была организована въ существующихъ нынѣ федераціяхъ, т. е., чтобы каждая отдѣльная часть россійскаго государства посылала своихъ представителей во вторую верхнюю палату и тамъ, каждая эта часть, независимо отъ численности населенія, входящаго въ ея составъ, имѣла бы такое же представительство, какъ и другая часть государства, можетъ быть, въ четыре раза ея большая и, можетъ быть, въ четыре раза по культурѣ ея выше стоящая. Словомъ можемъ сдѣлать такъ, какъ сдѣлали Швейцарія и Америка. Каждая часть, каждая отдѣльная территорія россійскаго государства будетъ посылать въ верхнюю палату, россій-

скаго законодательнаго органа, одинаковое число представителей, будетъ ли это два, какъ въ Швейцаріи и въ Америкѣ, или шесть, какъ въ Австралійской федераціи, это безразлично. При этомъ органъ этотъ, — верхняя палата, будетъ пользоваться такой же властью, какой пользуется и нижняя палата, т. е. представители всего народа, собранные въ нижнюю палату, независимо отъ территоріальныхъ перегородокъ. Совершенно очевидно, однако, что при такого рода построеніи мы тѣмъ самымъ признаемъ необходимость двухпалатной системы представительства.

Я сейчасъ только въ двухъ словахъ могу упомянуть, какія отрицательныя черты присущи всякому народному представительству, состоящему не изъ одной палаты, а изъ двухъ. Всѣ возраженія могутъ быть сведены, въ концѣ концовъ, къ тому общему возраженію, которое дѣлалъ калифъ Омаръ въ Аравіи, говорившій, что всѣ книги, кромѣ корана, нужно сжечь: нужно сжечь потому, что если другія книги повторяютъ коранъ, то онѣ излишни, а если онѣ отклоняются въ ту или другую сторону отъ корана—этого магометанскаго святая святыхъ, то онѣ вредны. Я думаю, что къ этой удачной формулѣ сводятся, по существу, всѣ возраженія, которыя можно сдѣлать противъ второй палаты. Вторая палата всегда и повсюду, гдѣ бы она ни существовала, существуетъ и будетъ существовать, она или излишня, если повторяетъ собой, дублируетъ вторымъ изданіемъ палату нижнюю или она вредна, если въ какой бы то ни было мѣрѣ отъ нея отклоняется или отличается.

Вѣдь, то, что мы видимъ въ Америкѣ, что мы видимъ въ Швейцаріи подтверждаетъ какъ разъ то, что верхняя палата является тормазомъ всякаго законодательнаго начинанія. Верхняя палата не только контролируетъ и задерживаетъ мѣропріятія, которыя принимаются нижней палатой, но, въ силу того, что представители опредѣленныхъ штатовъ, кантоновъ, государствъ разсматриваютъ вопросы исключительно съ точки зрѣнія своихъ мѣстныхъ интересовъ, которые они представляютъ въ парламентѣ, съ точки зрѣнія своей колокольни, территоріи или кантона, они

сегда и повсюду являются тормазомъ для мѣропріятій об-щаго характера, болѣе прогрессивныхъ и болѣе демократи-ческихъ. И иначе быть не можетъ, потому что всякое мѣ-ропріятіе всегда чьи-либо интересы должно потревожить или, если не потревожить, то при соприкасающихся инте-ресахъ, одинаково законныхъ и правильныхъ, должно все-таки отдать предпочтеніе однимъ интересамъ предъ другими. Что рѣшено въ нижней палатѣ, то въ верхней палатѣ, разъ тамъ интересы иначе перегруппированы, иначе рас-положены, можетъ получить рѣшеніе совсѣмъ иное, нежели въ нижней палатѣ. Такимъ образомъ, говорить о томъ, что при извѣстной комбинаціи можно избѣгнуть того, чтобы вторая палата тормозила мѣропріятія нижней па-латы ни при какихъ условіяхъ нельзя. Я утверждаю, что всякій новый контрольный органъ, осуществляющій спе-ціальныя задачи, является тормазомъ. Но не будемъ сей-часъ долго останавливаться на недостаткахъ двухпалатной системы народнаго представительства. Это вопросъ боль-шой, особый и требующій спеціальнаго разсмотрѣнія. Но тотъ, кто отрицаетъ положительное или невинное зна-ченіе верхней палаты, тотъ долженъ призадуматься надъ тѣмъ,—можно ли цѣной двухпалатной системы представи-тельства купить федеративное устройство государства, не будетъ ли такая цѣна слишкомъ дорога и не нарушится ли тѣмъ во имя отвлеченнаго начала, начало еще болѣе осно-вное и элементарное—подлинное народоправство?

Можно пойти другимъ путемъ. Можно создать гарантію, обезпечить интересы отдѣльныхъ частей, расчленивъ искус-ственно россійское государство на рядъ отдѣльныхъ шта-товъ съ тѣмъ, чтобы каждый „штатъ" все-таки не рав-нялся ариѳметически всякому другому штату, а сообразно культурному уровню, политическому значенію и вѣсу ка-ждой мѣстности или штата и пользовался соотвѣтствен-нымъ вліяніемъ въ рѣшеніи общегосударственныхъ судебъ.

Но какимъ образомъ практически создать такіе „штаты", какъ расцѣнить политическое значеніе каждой изъ тер-риторій, составляющихъ въ своей совокупности Россію? Я спрашиваю, можно ли сейчасъ это продѣлать и можно ли

вообще это продѣлать? Я знаю, что въ историческомъ процессѣ это продѣлывается, и убѣжденъ, что и исторія Россіи отъ этого не уйдетъ. Но то, что дѣлается поколѣніями, десятками лѣтъ, того усиліями и усмотрѣніемъ отдѣльныхъ лицъ, однимъ творческимъ актомъ сдѣлать нельзя. Поэтому я полагаю, что немедленное устройство россійскаго государства на федеративныхъ началахъ, хотя бы цѣной созданія второй палаты, по принципіальнымъ соображеніямъ нежелательно и по практическимъ соображеніямъ невозможно. Вмѣстѣ съ тѣмъ я отстаиваю, что россійское государство въ будущемъ неминуемо должно быть организовано на федеративныхъ началахъ. Такимъ образомъ, признавая въ полной мѣрѣ, что нѣкоторыя автономіи пользуются болѣе широкой сферой власти, болѣе широкой самостоятельностью, болѣе широкой компетенціей, нежели нѣкоторыя государства, входящія въ составъ федераціи, я въ то же время стою въ принципѣ за то, что Россійское государство въ силу своей обширности и разноплеменности должно итти по пути признанія демократической республики на федеративныхъ началахъ, а не ограничиваться только признаніемъ автономіи.

Но какъ политически создать такое положеніе, чтобы отдѣльныя единства сохранили за собою часть учредительной власти, эту политически наиболѣе цѣнную сторону федераціи? Механической разверсткой территорій мы ограничиться не можемъ не только потому, что численность населенія однѣхъ территорій можетъ не совпадать съ численностью населенія другой территоріи. Мы не можемъ дать равнаго представительства неравнымъ территоріямъ еще и потому, что населеніе здѣсь перемѣшано и неизвѣстно, какой-же признакъ національный или территоріальный одержитъ при рѣшеніи этого вопроса верхъ. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ болѣе дорого, болѣе цѣнится населеніемъ, оно выше ставитъ свое національное происхожденіе, свой національный признакъ, нежели то, что оно живетъ на данной территоріи и связано съ опредѣленной мѣстностью. И я думаю, что при многоплеменности, при протяженности и неопредѣленности территоріальныхъ и на

ціональныхъ границъ, при перемѣшанности населенія особенно трудно опредѣлить отдѣльныя единства, которыя могли бы образовать изъ себя территоріи, посылающія по равному числу представителей въ верхнюю палату или если и неравное число представителей, то по какому-нибудь одному опредѣленному признаку. И разъ намъ предстоитъ въ недалекомъ будущемъ Учредительное Собраніе, которое будетъ опредѣлять судьбы Россіи и населяющихъ ее народовъ на десятки лѣтъ впередъ, то это однопалатное Учредительное Собраніе, какъ таковое, въ лицѣ представителей отъ всего россійскаго населенія и должно пользоваться всею неограниченной полнотою власти. Нельзя поэтому сказать, что какая-нибудь Саратовская или Полтавская губернія, или Туруханскій Край, или Эстляндская губернія сохранятъ за собою и послѣ созыва Учредительнаго Собранія какія-нибудь первоначальныя учредительныя права; но въ то же время эти отдѣльные края являются той основой, изъ которой будетъ построено новое государственное зданіе въ Учредительномъ Собраніи.

Какимъ же образомъ Учредительное Собраніе должно устроить россійское государство, чтобы была осуществлена наиболѣе полная децентрализація, самоуправленіе въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ и у отдѣльныхъ населяющихъ Россію народовъ? То, что я назвалъ выше автономіей въ логическомъ, въ широкомъ смыслѣ слова, должно быть предоставлено въ самомъ широкомъ и полномъ объемѣ. Должно быть опредѣлено положительнымъ образомъ то, что остается за центромъ, за центральнымъ парламентомъ россійскаго государства. Такимъ образомъ, юридически и политически мы приблизимся къ тому, что представляетъ собою федерація, если скажемъ: общероссійскій парламентъ вѣдаетъ вотъ такими-то и такими-то дѣлами, напримѣръ, тѣ, которыя я перечислилъ, приводя инструкцію для губернаторовъ Англіи или излагая порядокъ, установленный въ конституціи Швейцарскаго Союза. Что остается за компетенціей центральнаго Россійскаго Парламента это должно быть оговорено,—все остальное тѣмъ самымъ передается на мѣста для мѣстнаго управленія и законодательствованія.

Второе характерное для федеративнаго устройства государства требованіе—это предоставленіе окраинамъ, объединеннымъ въ одномъ организмѣ, частямъ государства права вліять на судьбы цѣлаго, на законодательство и устроеніе страны. Какимъ образомъ организовать и обезпечить это вліяніе, если мы вторую палату отрицаемъ и по принципіальнымъ, и по практическимъ соображеніямъ? Я думаю, что это можно лучше всего устроить тѣмъ же способомъ, который примѣняется въ германской федераціи. Въ германской федераціи предусмотрѣно, что конституція можетъ быть измѣнена или исправлена только въ томъ случаѣ, если противъ этой конституціи выскажется 14 голосовъ. Одна Пруссія, если того захочетъ, можетъ помѣшать измѣненію конституціи общегерманской федераціи, потому что Пруссіи предоставлено 17 гол. изъ 58. Но не только Пруссія, но и другія меньшія государства, входящія въ составъ германской федераціи, объединившись совмѣстно, могутъ тоже воспрепятствовать измѣненію конституціи, выработанной въ 1871 г. Баварія, пользующаяся 6 голосами, и Вюртембергъ и Саксонія — пользующіяся 4 голосами каждая, объединившись и составивъ въ совокупности 14 голосовъ, могутъ сказать: мы противъ того, что намъ навязываетъ Пруссія и другія государства. И не только эти три государства, а 14 самыхъ мелкихъ нѣмецкихъ государствъ, объединившись вмѣстѣ, формально могутъ наложить свой властный запретъ на измѣненіе конституціи германской федераціи. Такимъ образомъ, обезпечиваются и интересы большинства большихъ государствъ Германіи и интересы меньшинства отдѣльныхъ малыхъ государствъ. Приблизительно въ этомъ же направленіи слѣдовало бы пойти для обезпеченія интересовъ меньшинства народностей, но только сравнительно значительныхъ, конечно, меньшинствъ народностей, населяющихъ Россію.

И стоя на той точкѣ зрѣнія, что всякое избирательное право, всякое осуществленіе власти является осуществленіемъ, связаннымъ съ личностью, является правомъ, связаннымъ съ гражданскимъ состояніемъ человѣка въ опредѣленномъ государствѣ, а не съ тѣмъ, что онъ живетъ въ

данной мѣстности, что онъ имѣетъ такое-то имущество, что онъ такого-то происхожденія, такого-то пола,—руководиться приходится только тѣмъ. что лицо въ правовомъ государствѣ, или гражданинъ равняются другимъ личностямъ, или гражданамъ государства. Меньшинству же,—конечно, не всякому, а значительному меньшинству—должно быть предоставлено право заявленія протеста и пріостановленія рѣшенія. За меньшинствомъ должно быть обезпечено право помѣшать тому, чтобы сравнительно незначительное большинство измѣняло бы односторонне основы государства, заложенныя Учредительнымъ Собраніемъ.

Передо мною брошюра К. Фортунатова „Національности и области Россіи". Это опытъ статистическаго изслѣдованія по даннымъ всеобщей переписи 1897 г. Эта брошюра, конечно, устарѣла. Но въ этой брошюрѣ сдѣлана попытка приблизительно поровну распредѣлить многомилліонное россійское государство на рядъ штатовъ, или краевъ. Въ этихъ штатахъ считается приблизительно отъ 7 до 10 милліоновъ населенія въ каждомъ; разница, какъ видите, все-таки значительная. Такихъ штатовъ намѣчено 16. Конечно, теперь они могутъ быть намѣчены въ большемъ или меньшемъ числѣ и, можетъ быть, въ другомъ составѣ. Но напомню, какъ К. Фортунатовъ проектируетъ созданіе этихъ штатовъ для того, чтобы дать представленіе о томъ, какъ опредѣленныя территоріальныя автономіи могутъ привести насъ къ преобразованію россійскаго государства на федеративныхъ началахъ. К. Фортунатовъ проектируетъ прежде всего штатъ польскій, но этотъ польскій штатъ, конечно, уже отпадаетъ въ томъ случаѣ, если Учредительное Собраніе признаетъ, что Польша образуетъ совершенно независимое и самостоятельное отдѣльное государство и, какъ отдѣльное государство, можетъ входить въ конфедерацію, въ самостоятельныя отношенія съ россійскимъ государствомъ, германскимъ, австрійскимъ, французскимъ—какимъ пожелаетъ. Входить автоматически въ составъ федераціи россійской Польша тѣмъ самымъ, что она независима и образуетъ самостоятельное государство, уже не можетъ.

Прочіе штаты проектируются К. Фортунатовымъ въ слѣдующемъ видѣ:

1 бѣлорусскій штатъ съ . . . . 7.328 тыс. населенія
1 прибалтійскій » » . . . . 5.046 » »
3 малороссійскихъ штата съ . . . . . 27.228*)» »
1) Юго-западный (Кіевская, Подольская, Волынск. и 3 уѣзда Гродненск.) съ насел. 10.133 тыс.
2) Малороссійскій (Полтавская, Харьковская, Черниговская, безъ сѣв. уѣздовъ, и малороссійскіе уѣзды Курской и Воронежской) съ насел. . . . . 8.451 »
3) Новороссійскій (Бессарабія, Херсонская, Таврическая, Екатеринославская и Таганрогскій уѣздъ съ насел. . . . . 8.644 »
1 Кавказскій (безъ русскихъ уѣзд.) съ . 6.157 тыс. насел.
1 Средне-азіатскій (безъ 2 уѣзд. Акмолинской области) съ . . . . 7.490 » »
1 Сибирскій (съ 2-мя уѣздами Акмолинской области) съ . . . . 6.015 » »
7 Великорусскихъ съ . . . . 57.680 » »

Всего, такимъ образомъ, насчитывается 16 штатовъ, а за вычетомъ польскаго штата—15. Эти штаты распредѣлены по численному составу населенія, по населенности данной территоріи, конечно, принимая во вниманіе и національный признакъ. И если бы Учредительное Собраніе признало необходимъ децентрализовать государственную власть съ предоставленіемъ отдѣльнымъ мѣстностямъ всей полноты власти законодательной, исполнительной, судебной, за исключеніемъ того, что положительно будетъ предусмотрѣно, какъ кругъ вѣдѣнія центральнаго парламента, то эти отдѣльные мѣстные парламенты, или сеймы, будутъ осуществлять власть, по происхожденію своему—автономную, а по существу своему—федеративную. Эти парламенты будутъ пользоваться всей

*) Сюда прибавлены молдаванскіе уѣзды Бессарабіи и Крымскій полуостровъ; отдѣлены въ великорусскіе „штаты“ всѣ уѣзды Кубанской области.

полнотой власти, за исключеніемъ того, что опредѣленно будетъ оставлено за центромъ, то-есть, юридически взаимоотношеніе между центромъ и мѣстами приблизится къ взаимоотношеніямъ федеративнымъ. А суть федеративнаго устройства, какъ извѣстно, заключается именно въ томъ,— и это можетъ быть предусмотрѣно спеціально въ основномъ законѣ россійскаго государства, — что извѣстному числу національныхъ территорій, единицъ, штатовъ, или краевъ предоставляется право налагать запретъ на измѣненіе выработанной Учредительнымъ Собраніемъ конституціи при извѣстныхъ условіяхъ; допустимъ, напр. при наличности одной трети общаго числа штатовъ плюсъ единица. Или то же право можетъ быть обезпечено за опредѣленнымъ количествомъ населенія; допустимъ, нѣсколько десятковъ милліоновъ населенія россійскаго государства заявятъ, что они противъ того или иного измѣненія конституціи или того основного закона, который проектируетъ центральный законодательный органъ. Такимъ путемъ значительному меньшинству можетъ быть предоставлено право налагать запрещенія на измѣненіе того положенія, которое выработано было полновластнымъ Учредительнымъ Собраніемъ и на тѣ законы, которые центральный парламентъ сталъ бы вырабатывать въ отступленіе отъ конституціи страны. Необходимо сохранить всю полноту учредительной власти за народомъ въ цѣломъ, за пересмотръ принятаго Учредительнымъ Собраніемъ только рѣшеніемъ другого равнозначнаго Учредительнаго Собранія.

До тѣхъ поръ, пока народъ и страна въ ходѣ своего развитія и въ своей жизни не опредѣлятся настолько, что можно будетъ положительно сказать, что данная единица является совершенно самобытной, своеобразной и опредѣленной такими-то территоріальными предѣлами и что такой же самобытной и самоопредѣлившейся является единица другой территоріи, рядомъ съ ней находящейся, только при созданіи такихъ отгороженныхъ краевъ и округовъ самоопредѣлившихся, а не опредѣляемыхъ изъ центра, могутъ быть обезпечены за этими единицами, какъ единицами, опредѣленныя права и обязанности. До окончанія

этого процесса, отстаивая въ полной мѣрѣ принципъ федеративнаго устройства Россіи, мы должны сказать: вся полнота учредительной власти должна быть осуществлена и сохранена въ полной мѣрѣ за Учредительнымъ Собраніемъ.

Учредительное Собраніе должно намѣтить опредѣленный кругъ вопросовъ, по которымъ право рѣшенія остается за законодательствомъ центральнымъ, за Государственной Думой всей Россіи; всѣ же остальные вопросы, опредѣленно не оговоренные въ конституціи, должны явиться или стать предметомъ осуществленія власти на мѣстахъ въ спеціальныхъ сеймахъ, парламентахъ, законодательныхъ собраніяхъ или краевыхъ думахъ. За всѣми этими національными или территоріальными областями должно быть сохранено наиболѣе широкое самоуправленіе, вся полнота власти, за исключеніемъ того, что опредѣленно предусматривается, какъ предметъ вѣдѣнія центральнаго законодательства. Эти территоріальныя единства, опредѣленныя Учредительнымъ Собраніемъ по національному или другому какому-нибудь принципу, имѣютъ право, въ извѣстномъ числѣ собравшись, заявить протестъ и тѣмъ самымъ наложить руку на то законодательство, которое будетъ осуществляться центральной властью. Не только извѣстная часть такихъ самостоятельныхъ областей пользуется полной автономіей, не только извѣстное число такихъ штатовъ или областей, но и извѣстное количество населенія, установленное Учредительнымъ Собраніемъ, имѣетъ право налагать запретъ или затормозить, пріостановить изданіе закона центральной властью въ противорѣчіе или въ нарушеніе интересовъ значительнаго меньшинства россійскихъ народностей.

Это ограниченіе или это условіе я считаю единственно правильнымъ и въ то же время достаточнымъ для того, чтобы сохранить какъ свободу всего русскаго народа,— чтобы численно большее населеніе не пострадало отъ воли отдѣльныхъ меньшинствъ, чтобы не нарушались интересы большинства населенія и, наоборотъ, чтобы интересы меньшинства народовъ, населяющихъ Россію, не были принесены въ жертву интересамъ центра, интересамъ сравни-

тельно незначительнаго большинства. Такого рода сочетаніе мѣстнаго начала и общегосударственнаго, сферы власти центральнаго законодательнаго органа и сферы власти мѣстнаго законодательства, и соотвѣтственное взаимоотношеніе между народомъ россійскимъ и отдѣльными народностями и областями государства, я считаю вполнѣ достаточнымъ обезпеченіемъ равнодорогихъ для соціалистовъ интересовъ цѣлаго и интересовъ части, одинаково служащихъ выраженіемъ и утвержденіемъ принципа и личности.

Федерація—это наиболѣе послѣдовательное и полное осуществленіе автономіи. И потому въ принципѣ федерація „лучше" автономіи. Но лучше хорошая автономія, чѣмъ плохая федерація!



